

TAX AMNESTY DAN PELAKSANAANNYA DI BEBERAPA NEGARA: Perspektif Bagi Pebisnis Indonesia

Urip Santoso dan Justina M. Setiawan

Jurusan Ilmu Administrasi Bisnis, Universitas Katolik Parahyangan

email: gnp@bdg.centrin.net.id; urip_santoso@home.unpar.ac.id

ABSTRAK. Bagi banyak Negara, pengampunan pajak (*tax amnesty*) seringkali dijadikan alat untuk menghimpun penerimaan Negara dari sektor pajak (*tax revenue*) secara cepat dalam jangka waktu yang relatif singkat. Program *tax amnesty* ini dilaksanakan karena semakin parahnya upaya penghindaran pajak. Kebijakan ini dapat memperoleh manfaat perolehan dana, terutama kembalinya dana yang disimpan di luar negeri, dan kebijakan ini dalam jangka panjang dapat berakibat buruk berupa menurunnya kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) dari wajib pajak patuh, bilamana *tax amnesty* dilaksanakan dengan program yang tidak tepat. Penelitian ini memberikan gambaran mengenai pelaksanaan *tax amnesty* di beberapa negara yang relatif lebih berhasil dalam melaksanakan kebijakan pengampunan pajak seperti di Afrika Selatan, Irlandia dan India, dengan maksud untuk mempelajari kebijakan dari masing-masing negara serta menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan program ini dapat berhasil dan mencapai target yang ditetapkan, serta perspektifnya bagi pebisnis Indonesia.

Kata kunci : *tax amnesty*, *tax revenue*, *voluntary compliance*

TAX AMNESTY AND ITS IMPLEMENTATION IN SOME COUNTRIES, INDONESIAN ENTREPRENEURS PERSPECTIVE

ABSTRACT. In many countries, tax amnesty is often utilized as a tool to collect the tax revenue in a fast way and in a relatively short time. This tax amnesty program is implemented due to the increasing level of tax evasion efforts. This policy can reap a benefit in obtaining funds, specially the return of funds deposited overseas. However, in the long haul, if implemented with an incorrect program, this policy can have the disadvantage of reducing the level of voluntary compliance from obedient taxpayers. This research provides a description of a relatively more successful implementation of tax amnesty in several countries, such as South Africa, the Republic of Ireland and India, with the intention of studying the policy of each country, analyzing the factors that cause the program's success and target achievement and their relation to Indonesian businessmen.

Keywords: *tax amnesty*, *tax revenue*, *voluntary compliance*

PENDAHULUAN

Keberhasilan pelaksanaan sistem pemungutan pajak bergantung pada dua hal yaitu kesadaran masyarakat sebagai pembayar pajak dan keefektifan pemerintah dalam penyuluhan dan pengawasan. Fenomena di negara yang sedang berkembang adalah adanya upaya penghindaran pajak sehingga setiap tahun pemerintah kehilangan potensi pajak yang cukup besar dari berbagai jenis pajak.

Upaya penghindaran pajak dapat dilakukan dengan dua cara yaitu *tax avoidance* dan *tax evasion*. *Tax avoidance* dilakukan dengan memanfaatkan celah-celah (*loopholes*) dari undang-undang dan peraturan pajak, *tax evasion* merupakan penghindaran pajak yang bertentangan dengan ketentuan perpajakan yang berlaku, jika ditemukan dalam pemeriksaan pajak akan diberi sanksi sesuai ketentuan yang berlaku.

Salah satu pekerjaan pemerintah yang belum selesai saat ini adalah pengampunan pajak (*selanjutnya: tax amnesty*) secara menyeluruh. Dalam pembahasan DPR banyak kontroversi mengenai perlu atau tidaknya memberlakukan *tax amnesty*. Alasan bagi yang tidak setuju adalah: *tax amnesty* berarti pemerintah mengakui adanya pelarian modal ke luar negeri, yang diduga sebagian merupakan hasil korupsi. Bagi mereka yang setuju: dengan *tax amnesty* yang dilaksanakan secara baik maka dana yang disimpan di luar negeri akan kembali ke Indonesia, dapat menghasilkan tambahan penerimaan pajak yang cukup signifikan untuk menopang APBN serta dapat memberikan kesempatan kepada wajib pajak yang belum patuh menjadi wajib pajak yang patuh (John, 2004) dan memperbaiki citra negatif aparat pajak yang melekat di kalangan masyarakat (Erwin, 2006). Diharapkan ada suatu kehidupan baru yang saling percaya antara aparat pajak dan wajib pajak, dampaknya meningkatkan kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) karena adanya pengawasan yang makin efektif dan penegakan hukum (*law enforcement*) yang tidak pandang bulu.

Telah banyak negara dengan program *tax amnesty*: Argentina, Australia, Belgia, Kolumbia, Ekuador, Perancis, Honduras, India, Irlandia, Italia, Panama, Filipina, dan Amerika Serikat. Denmark, Meksiko, Negeri Belanda, Norwegia, Peru, Swedia dan Jerman Barat tahun 1980-an menyelenggarakan program *tax amnesty* berupa penghapusan hukuman denda bagi para wajib pajak yang secara sukarela bersedia mengungkapkan berbagai kesalahan atau penggelapan informasi yang pernah mereka lakukan di masa lalu (Elliot, 1989). *Tax amnesty* memungkinkan orang pribadi atau badan untuk melunasi kewajiban pajak yang sebelumnya tidak mereka penuhi, tanpa harus terkena ancaman dari beberapa atau seluruh hukuman keuangan atau kurungan badan yang biasanya berlaku jika terjadi penggelapan pajak. Kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah suatu negara, tujuan jangka panjangnya yaitu peningkatan jumlah wajib pajak dan peningkatan kepatuhan sukarela. *Tax amnesty* lazimnya hanya bagi pajak yang belum atau kurang bayar, berasal dari penghasilan yang belum dilaporkan dalam SPT WP baik orang pribadi maupun badan. Atas pengungkapan ini dikenakan *penalty* hukuman

sesuai dengan ketentuan tax amnesty yang berlaku, yang lebih rendah dari ketentuan denda yang seharusnya diberlakukan dalam UU pajak reguler.

Menurut buku *International Tax Glossary (IBFD, 2005)*, *tax amnesty* dapat didefinisikan:

Amnesty is usually offered to taxpayers to give them the opportunity to disclose income or assets and pay previously unpaid taxes. It generally takes the form of reduced or no interest or penalties and freedom from prosecution. Amnesty may be aimed at stopping tax evasion, generating tax compliance and/or raising additional revenue.

Selanjutnya (John, 2004), menjabarkan tax amnesty sebagai berikut:

Pengampunan pajak (tax amnesty) merupakan kebijakan pemerintah di bidang perpajakan yang memberikan penghapusan pajak yang seharusnya terutang dengan membayar tebusan dalam jumlah tertentu yang bertujuan untuk memberikan tambahan penerimaan pajak dan kesempatan bagi wajib pajak yang tidak patuh (tax evaders) menjadi wajib pajak yang patuh (honest taxpayers) sehingga diharapkan akan mendorong peningkatan kepatuhan sukarela wajib pajak di masa yang akan datang.

Jadi tax amnesty merupakan kebijakan yang ditawarkan untuk mengungkapkan semua penghasilan atau harta yang belum dilaporkan, membayar uang tebusan sebagai penalty, tak ada pengusutan atas jumlah yang dimintakan pengampunan, tambahan penerimaan bagi negara dan mendorong kepatuhan sukarela. Dengan kesempatan yang ditawarkan, maka wajib pajak memohon ampun kepada pemerintah atas ketidakjujuran pengisian SPT dan berjanji untuk menjadi patuh. Kebijakan ini diharapkan secara jangka pendek dapat memperoleh tambahan penerimaan yang cukup signifikan, waktu relatif singkat serta tidak mengeluarkan biaya yang besar.

Berbagai aspek yang harus ditentukan dalam tax amnesty yaitu (James, 1998): 1) Siapa saja yang berhak atas amnesty (eligibility, ditentukan siapa saja yang ikut program amnesty, kepada siapa program ini diterapkan agar terjadi persepsi yang baik dan dapat mengestimasi dampak pendapatannya; 2) Cakupannya, harus ditentukan jenis pajaknya dan kepada siapa program ditawarkan; 3) Bagaimana insentifnya (incentives, perlu menentukan spesifikasi pokok pajak yang belum dibayar, bunga dan denda yang akan diampuni; 4) Jangka waktu pemberlakuannya (duration), harus menentukan masa tenggang pembayaran, publikasi dan menentukan berapa kali amnesty dilakukan (beberapa kali contoh India, Argentina, Belgia, Philipina atau permanen contoh Amerika Serikat, Kanada, Jerman, Belanda, Norwegia dan Swedia tahun 1919-1952).

Ada 4 jenis tax amnesty (Erwin, 2006): 1) Tax amnesty yang tetap mewajibkan pembayaran pokok pajak, termasuk bunga dan dendanya, dan hanya mengampuni sanksi pidana perpajakan; 2) Tax amnesty yang mewajibkan pembayaran pokok pajak masa lalu yang terutang berikut bunganya, namun mengampuni sanksi denda dan sanksi pidana pajaknya; 3) Tax amnesty yang tetap mewajibkan pembayaran pokok pajak yang lama, namun mengampuni sanksi bunga, sanksi denda, dan sanksi pidana pajaknya; 4) Tax amnesty yang paling longgar karena mengampuni pokok pajak di masa lalu, termasuk sanksi bunga, sanksi denda, dan sanksi pidananya, tujuannya agar menambah jumlah wajib pajak dan selanjutnya mulai membayar pajak.

Beberapa manfaat *tax amnesty* menurut (Elliot, 1989) dan (James, 1998) adalah: 1) Tambahan penerimaan Negara dalam jangka waktu relatif singkat, sebagai salah satu ukuran kesuksesan; 2) Mengembalikan modal yang diparkir di luar negeri (*capital flight*); 3) Menaikkan basis pajak, dilakukan satu kali saja dan ditegakkannya *law enforcement pasca tax amnesty*; 4) Mempermudah transisi ke penegakan UU perpajakan yang baru.

Kelemahan dan dampak negatif *tax amnesty*, (Elliot, 1989) dan (James, 1998) adalah: 1) Dampak insentif yang negatif, bilamana dilakukan terlalu sering dapat menurunkan kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*); 2) Ketidakadilan bagi wajib pajak patuh, berakibat yang patuh menjadi kurang patuh, terjadi penghindaran; 3) Menunjukkan kelemahan pemerintah, menurunkan kredibilitas pemerintah yang meluncurkan program tax amnesty; 4) Lemahnya perbaikan struktural di dalam perekonomian

Persyaratan agar program tax amnesty berhasil antara lain: 1) Program tax amnesty hanya ditawarkan satu kali saja, hanya dapat berhasil jika program dianggap sebagai satu kejadian yang sifatnya unik (satu kali saja terjadinya sebagai peluang membenahi pelanggaran); 2) Program *tax amnesty* ditawarkan secara definitif dan dalam jangka waktu yang terbatas, jika pemerintah mengeluarkan kebijakan program tax amnesty, maka penawaran tersebut hendaknya diberlakukan dalam suatu periode yang definitif dan terbatas jangka waktunya; 3) Kesiapan sistem pendukung kebijakan *tax amnesty*, program *tax amnesty* memerlukan adanya berbagai penyesuaian di bidang-bidang lainnya dari sistem perpajakannya, untuk tegas menegakkan peraturan berlaku (*law enforcement*); 4) Perbaikan struktural di bidang ekonomi dan sosial, berhasilnya berbagai program tax amnesty ini akan sangat tergantung kepada kemauan pemerintah menjalankan berbagai perubahan yang sifatnya struktural; 5) Kepercayaan kepada pemerintah yang berkuasa, kepercayaan akan hilang bilamana pemerintahan tidak akan mematuhi janji-janji amnestinya; 6) Pertimbangan-Pertimbangan lain, tax amnesty harus mengukur tingkat kepatuhan pajak sukarela secara keseluruhan, mutu penegakan hukum, kemungkinan perubahan dalam penegakan UU, opsi-opsi lain di luar *tax amnesty*, membangun basis data yang tepat.

Berbagai perilaku individu atas tax amnesty menurut (James, *et al.*, 1990), ada prediksi faktor perilaku individu yang dianggap mempengaruhi keputusan mengikuti tax amnesty adalah: 1) Rasa takut ketahuan telah melakukan penyelundupan pajak dan hukuman walaupun (Jonathan, Slemrod, 1985) mempunyai pendapat bahwa terdeteksinya kecurangan dan hukuman tidak bisa menjelaskan perilaku kepatuhan pembayaran pajak, karena jumlah pemeriksa pajak dan jumlah wajib pajak tidak sebanding, jumlah SPT dan denda yang telah diperiksa, tidak dapat menunjukkan tingkat kepatuhan; 2) Perilaku patuh dan amnesty berbagai individu, mungkin saja mereka akan mengambil kesimpulan bahwa selama ini mereka telah menjadi "sapi perahan" sehingga sesudah amnesty, kepatuhan mereka akan merosot; 3). Bila mereka yakin bahwa amnesty bukan hanya sekali dalam seumur hidup, kepatuhan mereka akan menurun, memberi peluang untuk membayar pajak yang tidak seharusnya saat ini, ada harapan amnesty lagi; 4). Kesadaran dan pentingnya membayar pajak, membayar pajak karena mereka sadar bahwa pajak itu perlu untuk menunjang program pemerintah; 5). Ada aspek antar waktu dan saling bergantung, isyarat bahwa keputusan kepatuhan mungkin saja sebagian tergantung kepada keputusan orang lain seiring dengan berjalannya waktu.

Tax amnesty yang berhasil sangat bergantung kepada banyak faktor, (James, *et al.*, 1990), *faktornya banyak tetapi tidak semua kepedulian mengenai dampak jangka panjang tax amnesty terhadap kepatuhan perpajakan adalah tepat, tingkat kepatuhan pajak sesudah tax amnesty ternyata merosot, karena adanya perilaku kadar kepatuhan sedang dan yang patuh atau tidak patuh sebagian besar tidak terpengaruh oleh amnesty.*

Studi ini merumuskan masalah sebagai berikut: sejauh mana perkembangan pelaksanaan *tax amnesty di Negara-negara di dunia? bagaimana program tax amnesty yang dilaksanakan di Negara Afrika Selatan, Irlandia dan India? Dan bagaimana program tax amnesty yang cocok untuk kultur masyarakat Indonesia* dikaitkan dengan perspektif bagi pebisnis Indonesia?

METODE PENELITIAN

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) yang bersumber dari jurnal, paper, tulisan ilmiah dan artikel-artikel ilmiah lainnya serta peraturan perpajakan terkait.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Pelaksanaan *Tax Amnesty* dan Perkembangannya

Maraknya penyelundupan pajak, khususnya di negara sedang berkembang karena kegagalan menerapkan penalti yang tinggi, analisis teoritis (Becker, 1968), dan (Sandmo, 1972) memprediksi bahwa penyelundupan pajak semestinya dapat diturunkan oleh adanya penalti yang lebih tinggi, sehingga dalam penegakan kebijakan sebaiknya dapat menggunakan penalti semaksimal mungkin. Akibatnya

harus menawarkan program tax amnesty dan hampir selama 30 tahun terakhir berbagai program *tax amnesty telah dilaksanakan hampir di seluruh dunia*.

Akan tetapi, keberhasilan dari pelaksanaan program *tax amnesty ini* antar negara berbeda-beda, sebuah kajian atas 43 amnesti perpajakan di 35 negara bagian di Amerika Serikat tahun 1982 sampai dengan 1997, membuktikan bahwa jumlah pendapatan terbanyak yang berhasil dihimpun melalui amnesti pajak ini tidaklah melebihi 2,6% dari total pendapatan pajak, sementara tingkat pendapatan dana terkecil hanya mencapai 0,008% saja (John, 1998).

Untuk jangka panjang tax amnesty masih menjadi perdebatan apakah program ini dapat menurunkan kepatuhan sukarela, karena wajib pajak yang jujur akan merasa terganggu dengan program ini karena dianggap sebagai pelanggaran asas keadilan. Dari dimensi moral, *tax amnesty akan dapat berakhir* dengan tingkat kepatuhan pajak pasca *tax amnesty menjadi menurun*. Penghindaran pajak dapat menjadi masalah yang parah bagi suatu negara, karena negara kehilangan potensi pendapatannya dari warga negaranya yang menghindari membayar pajak. Italia, menaksir sekitar 20% per tahun dari PDB, Amerika Serikat mencapai \$100 milyar per tahunnya, negara-negara berkembang lebih serius lagi, sebagian besar penduduknya tidak membayar pajak mereka secara jujur (Elliot, 1989).

Untuk mengatasi penghindaran pajak, praktik yang lazim dilaksanakan banyak negara adalah menawarkan tax amnesty agar mendorong pengungkapan sukarela (*voluntary compliance*). *Selama tahun 1980-an, telah dilakukan program tax amnesty oleh lebih dari setengah negara bagian di AS, mampu menggali* pendapatan yang besar. Negara bagian New York menghimpun \$401 juta, California, Illinois, dan Michigan masing-masing lebih dari \$100 juta (James, *et al.*, 1990). Negara bagian yang tidak seberhasil: North Dakota, Idaho, Texas, Kansas, dan Missouri hanya mampu kurang dari \$1 juta. Negara maju selain Amerika adalah Belgia, Perancis, Irlandia dan Italia dan negara berkembang Argentina, Bolivia, Chili, Kolumbia, Ekuador, Panama, Peru. Meksiko, India, Afrika Selatan dan Philipina lebih dari satu kali pada tahun-tahun belakangan ini.

Ketentuan berbagai program tax amnesty masing-masing negara bervariasi, mencakup lama durasi program, jenis pajak, dan penalti, namun semua program memiliki masa tenggang memberikan kesempatan kepada kalangan wajib pajak untuk mengoreksi pelanggaran mereka tanpa harus terkena sanksi. Berikut adalah pengalaman beberapa negara yang telah melaksanakan program *tax amnesty*. Dalam penelitian ini dipilih negara-negara Afrika Selatan, Irlandia dan India yang lebih berhasil dibanding negara-negara lainnya, *agar dapat dibandingkan oleh* pemerhati pajak pada umumnya dan Pemerintah Indonesia pada khususnya. Data berikut diambil peneliti dari jurnal-jurnal ilmiah yang merupakan kajian dan eksperimen dari kalangan pemerhati *tax amnesty di dunia internasional*.

Pelaksanaan Tax Amnesty di Beberapa Negara

Tax Amnesty di Afrika Selatan.

Februari 2003, Afrika Selatan (selanjutnya AFSEL) telah melaksanakan program tax amnesty yang dikaitkan dengan sistem pengawasan devisa (*exchange control*), penduduk AFSEL dilarang mentransfer devisa ke luar negeri di atas 750.000 Rand atau sekitar Rp 1.250.000.000,00.

Harta di atas jumlah tersebut yang ada di luar negeri bilamana dibawa kembali dan dimohonkan amnesty akan dikenakan tarif diskon 50% dibanding bila dana tersebut tetap di luar negeri dan dikenakan tarif tambahan 2%, tuntutan pidana dibatasi pada pidana pajak dan peraturan lalu lintas devisa. Harta yang berasal dari korupsi, kegiatan kriminal lainnya tidak akan mendapat fasilitas pengampunan. Harta dari penghasilan dan disimpan di dalam negeri yang belum dilaporkan di SPT dan pajaknya belum dibayar tidak akan mendapat fasilitas pengampunan. Bila harta ini dilaporkan, fasilitas amnesty hanya berupa penghapusan denda 200% dan kelonggaran boleh mencicil pokok pajaknya. Lebih dari US\$ 7,6 miliar diperoleh dari program tax amnesty atas harta yang belum diungkapkan oleh wajib pajak. Menurut deputy menteri keuangan AFSEL, Jabulani Moleketi, perkiraan penerimaan pengontrolan devisa dapat meningkat 2,3 miliar Rand dari 35.198 aplikasi permohonan pengampunan, aplikasi yang masuk pada bulan Februari 2003 total sebanyak 43.000 dan diberlakukan untuk satu tahun. Skema yang ditawarkan agar orang pribadi mengungkap harta yang belum dilaporkan, tanpa sanksi, hanya membayar penalty 5% dari jumlah yang dibawa kembali.

Pada saat dimulainya program amnesty, diperkirakan dana yang diparkir di luar negeri adalah sebesar Rand 90 miliar. Kantor Pajak Afrika Selatan (selanjutnya SARS) pada waktu terus menerus berupaya mencari cara yang paling cepat untuk berhubungan dengan wajib pajak, murah dan efisien. SARS melakukan kampanye untuk mendengarkan dan menjaring pendapat wajib pajak, serta *stakeholders* lainnya dalam upayanya menyebar luaskan budaya taat pajak kepada masyarakat luas.

SARS telah memberikan pendidikan wajib pajak yang bersifat pro aktif, terfokus dan mempromosikan budaya taat pajak agar tercapai tingkat keseragaman yang lebih tinggi di berbagai daerah dalam hal tingkat perencanaan, koordinasi dan penyelenggaraan pelayanan pendidikan wajib pajak. Koordinator pendidikan regional SARS melaksanakan berbagai lokakarya di tempat maupun di kantor-kantor SARS kepada berbagai target subjek pajak, tenaga penyuluh pajak melakukan kunjungan kepada masyarakat untuk membantu masyarakat wajib pajak.

Tax Amnesty fi Irlandia

Pemerintah Irlandia dari sudut pandang mana pun telah menjalankan program tax amnesty yang paling berhasil (Elliot , 1989; James, 1998). Januari 1988, pemerintah Irlandia mengumumkan usulan tenggat waktu sepuluh bulan

pada wajib pajak nakal untuk membayar kewajiban tanpa ancaman sanksi denda dan bunga atau tuntutan. Serangkaian langkah pendukungnya saat itu adalah: 1) Menambah jumlah pemeriksa pajak dengan tugas menegakkan pemungutan pajak, mengumumkan daftar hitam para pembayar pajak di surat kabar-surat kabar nasional, 2) Di akhir periode waktu pengampunan, memberlakukan sistem perpajakan baru terhitung mulai tanggal berakhirnya masa tax amnesty, tarif denda dan bunga naik bagi wajib pajak yang nakal, menambah kewenangan para penyidik untuk untuk menyita barang serta aktiva lainnya dan membekukan rekening bank tersangka penyelundup pajak.

Program menggali pendapatan sekitar \$ 750 juta, menurunkan kebutuhan dana pinjaman yang pada tahun 1987 sebesar 10% menjadi sekitar 3,4% dari PDB tahun 1988 jumlah ini jauh melebihi target saat program ini diperkenalkan (antisipasi hanya sekitar \$50 juta). Keberhasilan ini apakah menekankan pada penegakan UU perpajakan yang lebih besar dan akan mendorong basis pajak yang lebih luas, permanen atau hanya sekali saja, karena sebelumnya sistem perpajakan sangat jelek. Irlandia sebelumnya tidak pernah menempuh kebijakan tax amnesty dan program ini merupakan yang pertama dan terakhir bagi wajib pajak, sehingga kemungkinan menghambat program berikutnya karena tarif tidak diturunkan, dan di Eropa merupakan tarif tertinggi sehingga dapat meningkatkan keinginan untuk menghindari pajak.

Tax Amnesty di India

India telah banyak menawarkan program *tax amnesty selama dekade-dekade* yang lalu yaitu tahun 1952, 1965, 1975, 1981, 1985, 1986, 1991 dan terakhir pada tahun 1997 (Elliot, 1989, Dilip dan Das-Gupta, 1995, James, 1998). Sejak 1975 program *tax amnesty frekuensinya semakin sering, dapat ditebak yaitu lima atau enam tahun sekali*, sehingga telah menjadi bagian iklim melemahnya penegakan peraturan pajak penghasilan, manifestasinya yaitu intensitas tuntutan hukum lebih rendah, kemudahan penyelesaian di luar pengadilan atas tunggakan pajak.

Tahun 1981 diberlakukan tax amnesty yang unik, untuk masa sekitar tiga bulan, pemerintah menjual obligasi jatuh tempo 1991, bunga khusus (2% per tahun) dirancang khusus untuk menjaring penghasilan yang belum terjaring pajak. Orang yang memegang dana pasar gelap diperkenankan menggunakan dana untuk membeli obligasi tanpa ada pertanyaan asal-usul dana ini, dibebaskan dari pajak kekayaan deposito dan pajak penghasilan atas bunga dan pokok. pada saat jatuh tempo. Estimasinya seorang yang membeli obligasi akan mendapat tambahan pendapatan sampai 60% dalam 10 tahun dibandingkan dengan warga negara biasa yang membeli obligasi dengan nilai yang sama dengan penerbitan reguler. Dilaporkan India mampu menggali sekitar \$1 trilyun dari program ini, tetapi tidak berhasil menggali pendapatan sesuai harapan program ini. Tidak berhasil memperluas basis pajak dengan menambah pemegang NPWP baru dan melakukan pemeriksaan yang cermat di masa berikutnya, karena tidak dibarengi oleh langkah memperkuat UU perpajakan atau perubahan struktur lain dalam

sistem perpajakannya. Akibatnya para wajib pajak nakal sama sekali tidak yakin bahwa kemungkinan sanksi perpajakan akan lebih tinggi di masa berikutnya. Partisipasi tahun 1981 kecil karena warga negara menganggap bahwa di masa mendatang akan ada program tax amnesty yang lebih menarik, dan program ini telah dianggap menghukum wajib pajak yang patuh karena tidak mendapat tawaran membeli obligasi.

Program 1997 jauh berbeda, menggali pendapatan 100 milyar rupee (atau US\$2.5 milyar) dari sekitar 350.000 orang pribadi, hampir tiga kali lipat jumlah seluruh amnesty yang pernah ditawarkan (James, 1998). Pungutan pajak penghasilan orang pribadi sangat kecil (kurang dari dua persen PDB), namun mencapai sekitar 50% jumlah yang dipungut dari pajak penghasilan. Di Delhi saja, hampir 12.000 orang menyeter pajak di hari terakhir amnesty. Berlangsung selama 214 hari, Juli hingga bulan Desember 1997, menawarkan membayar pajak dengan tarif pajak yang berlaku pada tahun amnesty. Tarif pajak maksimum untuk lapisan pendapatan teratas adalah 30%, yang sebelumnya mencapai 97.75%, memberikan tax amnesty yang luas bagi para penyelundup pajak.

Program ini memungkinkan orang pribadi untuk mengumumkan saldo aktiva kena pajak yang diperoleh tahun sebelumnya berdasar harga perolehannya, bukan nilai tahun berjalan, penawaran menurunkan tarif pajak efektif atas semua penghasilan yang dilaporkan selama masa amnesty. Diliput media besar-besaran: media elektronik seperti radio dan televisi, media cetak dan juga pemasangan billboard di daerah-daerah tertentu, dengan bintang film, tokoh olahraga, dan kalangan selebriti. Kampanye ini untuk menghilangkan hambatan mental tradisional pembayar pajak, menekankan manfaat dari pajak yang dibayarkan bagi masyarakat serta menekankan bahwa setelah amnesty pelanggar dikenakan hukuman yang lebih berat. Diyakinkan oleh Menkeu India bahwa amnesty merupakan yang terakhir dan merupakan amnesty yang sangat berhasil.

Dari hasil evaluasi, tiga amnesty di India sebelum tahun 1980-an diduga kuat tidak terantisipasi oleh kalangan wajib pajak, hanya amnesty tahun 1975 saja yang mendorong tambahan pendapatan negara sampai 25% dari pendapatan tahunannya, amnesty tahun 1965 dan 1981 secara keseluruhan dampaknya negatif terhadap pendapatan negara, bahkan selama tahun pelaksanaan amnesty itu sendiri (Dilip, Das-Gupta, 1995). Kebijakan tax amnesty secara berkala setelah tahun 1980 mudah ditebak oleh WP, dampak tidak langsung sangat merugikan penerimaan pajak, secara keseluruhan sangat kecil dibandingkan pendapatan pajak secara total. Program yang berhasil setelah tahun 1980 adalah program tahun 1997, dapat menaikkan basis pajak karena merupakan program yang menarik di tengah inflasi yang terjadi serta ditegaskan bahwa program merupakan amnesty yang terakhir.

Tax Amnesty di Indonesia

Indonesia pernah melakukan *tax amnesty* dua kali yaitu tahun 1965 dan tahun 1984 berdasarkan Kepres No. 26 Th 1984 tentang Tax amnesty sebagai pelengkap pelaksanaan UU No. 6 Th 1983 tentang KUP, UU No. 7 Th 1983 tentang PPh dan UU No. 8 Th 1983 tentang PPN dan PPh BM. Dari kedua program *tax amnesty* ini tidak terdapat data yang lengkap dana yang berhasil dihimpun. Tetapi jika dilihat maraknya penyelundupan pajak di Indonesia akhir-akhir ini dapat dikatakan bahwa kedua program *tax amnesty* tersebut tidak berhasil meningkatkan basis pajak. Apalagi bilamana saat ini dari sekitar 200 juta penduduk di Indonesia, orang pribadi yang mempunyai NPWP baru mencapai empat juta orang dan dari jumlah tersebut yang patuh menyampaikan surat pemberitahuan tahunan (SPT) hanya sekitar 33% saja (Darmin, 2007).

Karena tuntutan dunia usaha agar pemerintah memberlakukan kebijakan tax amnesty, secara parsial telah diakomodasi dalam pasal 37A UU No. 28 Th 2007 tentang Perubahan ketiga atas UU No. 6 Th 1983 yang mulai diberlakukan pada tanggal 1 Januari 2008. Pasal 37A telah mengakomodasi tax amnesty bagi WP yang melakukan pembetulan SPT PPh sebelum tahun 2007, berupa penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas kekurangan pembayaran pajak. Bagi WP pribadi yang secara sukarela mendaftar NPWP paling lama 1 tahun setelah berlakunya UU diberikan penghapusan sanksi administrasi atas pajak yang tidak atau kurang dibayar untuk tahun sebelum diperoleh NPWP dan tidak dilakukan pemeriksaan kecuali keterangan dalam SPT tidak benar. Dari pasal 37A ini telah diterbitkan aturan turunannya yaitu: 1) Pasal 33 PP No. 80 Th 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Perpajakan; 2) PMK No. 66/PMK.03/2008 tanggal 29 April 2008 tentang Tata Cara Penyampaian atau Pembetulan Surat Pemberitahuan dan Persyaratan Wajib Pajak yang Dapat Diberikan Penghapusan Sanksi Administrasi Dalam Rangka Penerapan Pasal 37A UU No.28 Th 2007; 3) Per-Dirjen Pajak No. 30/PJ/2008 tentang Perubahan atas Perdirjen No. 27/2008 tentang Tata Cara Penyampaian, Pengadministrasian, serta Penghapusan Sanksi Administrasi sehubungan dengan Penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi untuk tahun pajak 2007 dan sebelumnya, dan sehubungan dengan pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi atau Badan untuk tahun pajak sebelum tahun pajak 2007. Program ini sering disebut Kebijakan *Sunset Policy*, merupakan kebijakan *soft amnesty* yang meniadakan/menghapuskan sanksi administrasi akibat penyampaian SPT PPh tahun-tahun sebelumnya maupun pembetulan SPT PPh Th 2006 dan sebelumnya yang mengakibatkan kurang bayar.

Sunset Policy ini telah memenuhi unsur spesifikasi kebijakan tax amnesty yaitu: 1) Eligibility, yang berhak atas program ini yaitu WP orang pribadi (kategori A) yang memenuhi persyaratan sesuai ketentuan ini, dan WP OP/BADAN (kategori B) persyaratan sesuai ketentuan ini; 2) Coverage, yaitu PPh pasal 29, PPh pasal 4 ayat (2) yang dibayar sendiri dan PPh pasal 15 yang dibayar sendiri; 3) Incentives, bebas sanksi administrasi berupa bunga, tidak akan dilakukan pemeriksaan, jika

dibetulkan pemeriksaan dihentikan, data SPT pembetulan tidak akan digunakan untuk penetapan pajak lainnya; 4) Duration, untuk WP Kategori A: masa penyampaian SPT maksimum 31 Maret 2009 dan untuk WP Kategori B: masa penyampaian pembetulan SPT mulai 1 Januari 2008 sampai dengan 31 Desember 2008

Sunset Policy yang ditawarkan dengan maksud untuk memulai keterbukaan melaksanakan kewajiban kenegaraan perpajakan dan penegakan law enforcement pasca tax amnesty, dapat dilihat dalam KUP baru bahwa DJP diberi wewenang mengumpulkan data dan informasi secara berkesinambungan dari instansi, lembaga, asosiasi, dan pihak lain baik pemerintah maupun swasta. Dari data ini memungkinkan DJP mendeteksi ketidakbenaran pemenuhan kewajiban perpajakan. WP yang belum melaksanakan kewajiban perpajakan dengan benar dan tidak memanfaatkan Sunset Policy, akan menghadapi risiko dikenakan sanksi perpajakan.

Perspektif Tax Amnesty Bagi Pebisnis Indonesia

Langkah-langkah yang perlu dipersiapkan dalam program Tax Amnesty di Indonesia

Agar program tax amnesty dapat berhasil, minimal ada 4 langkah yang harus dipersiapkan (Erwin, 2006 dan John, 2004) yaitu: 1) Sosialisasi dini rencana tax amnesty, tujuan, manfaat yang ditawarkan, didukung oleh perangkat administrasi perpajakan dan teknologi informasi yang modern, agar mendukung penegakan hukum pasca tax amnesty serta mencapai target tax ratio 19% pada tahun 2009. 2) Penyelesaian tunggakan pajak sebelum tax amnesty, tunggakan pajak yang telah ditetapkan dengan SKP yang saat ini berjumlah 29 triliun, agar tidak terjadi "counter productive" atas tax amnesty. 3) Perlu UU pendukung tax amnesty, seperti SIN (*Single Identification Number*), UU Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE), UU Good Corporate Governance, amandemen berbagai UU (UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU Perbankan, RUU Tindak Pidana Pencucian Uang) dan ditentukan tax amnesty berlaku sekali (*once-in-a-life time only*). 4) Ada jaminan dari pemerintah atas kerahasiaan data dan bebas dari tuntutan bagi peserta Tax Amnesty.

Dengan membandingkan model tax amnesty di beberapa negara, walau masih diperdebatkan oleh eksekutif, legislatif dan pebisnis, tax amnesty diperlukan oleh pebisnis Indonesia dengan program: 1) Pengampunan yang diberikan hanya untuk satu kali saja, tidak akan diberi kesempatan lagi di masa mendatang, sehingga pemerintah akan masuk ke dalam sistem perpajakan yang baru dengan penegakan hukum (*law enforcement*) yang tidak mengenal "tebang pilih"; 2) Durasi penawaran program diberlakukan dalam jangka waktu yang terbatas, hanya diberi waktu singkat untuk membuat keputusan tersebut dengan program sosialisasi melalui berbagai media yang cukup; 3) Kampanye sadar pajak, sesuai dengan kultur kita maka pemerintah perlu pro aktif menggunakan pendekatan kepada tokoh-tokoh panutan masyarakat dalam kampanye kesadaran dan pentingnya

pajak bagi sumber dana pembangunan; 4) Tunggakan pajak yang masih tersisa harus dituntaskan, pada saat program ditawarkan tidak mengikut sertakan penunggak pajak; 5) Membangun bank data yang dapat diakses oleh semua pihak yang berwenang agar terjadi "*check and balance*" agar *pengawasan atas self assessment system dapat efektif dalam penegakan law enforcement pasca tax amnesty, akan tercipta kepatuhan sukarela (voluntary compliance)*; 6) Ada jaminan dari pemerintah atas pembebasan sanksi tuntutan hukum dan kerahasiaan data wajib pajak dari segala tuntutan hukum atas pengungkapan semua harta wajib pajak yang dilaporkan pada program tax amnesty; 7) Ada Asas keadilan, walau tidak terjadi teori keadilan model Adam Smith, hendaknya pemerintah dapat membuat dua perlakuan yang berbeda yaitu: untuk wajib pajak yang sudah patuh tetap harus membayar pokok pajaknya dan tidak dikenakan sanksi bunga, denda ataupun kenaikan, sedang untuk wajib pajak yang belum pernah memasukkan SPT dapat mengungkapkan semua harta, tetapi tetap harus membayar pokok pajaknya dan dikenakan sanksi bunga, denda maupun kenaikan; 8) Setelah program tax amnesty, pemerintah harus menerapkan prinsip *Good Governance*, rakyat dapat mengawasi penggunaan dana pajak yang telah disetorkannya secara transparan, bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

SIMPULAN DAN SARAN

Dari beberapa studi empiris dan kajian beberapa pemerhati *tax amnesty*, pengalaman beberapa Negara, khususnya Afrika Selatan, Irlandia dan India yang berhasil dalam tax amnesty, simpulan yang dapat diambil adalah:

1. Secara umum dari beberapa penelitian, hanya sedikit negara yang berhasil dalam program *tax amnesty*, karena pemerintah tidak mengantisipasi perbaikan struktural pasca amnesty yang mencakup kebijakan ekonomi, sistem perpajakan dan penerapan *law enforcement*. Kebijakan *tax amnesty* yang ditawarkan berulang-ulang secara jangka panjang berakibat menurunkan kepatuhan suka rela wajib pajak dan tidak dapat menaikkan basis pajak.
2. Keberhasilan *tax amnesty* di Afzel pada tahun 2003 berasal dari kebijakan amnesty berupa pengontrolan devisa untuk mengembalikan dana yang diparkir di luar negeri dengan diskon tarif amnesty yang menarik, selain itu SARS melakukan pendekatan yang bersahabat dengan wajib pajak dalam program kampanye taat pajak. Sedangkan tax amnesty di Irlandia dapat berhasil karena pemerintah telah siap dengan kebijakan pendukung pasca tax amnesty untuk meningkatkan law enforcement dengan menambah jumlah pemeriksa pajak dan memberlakukan sistem perpajakan yang baru pasca *amnesty*, dengan ancaman sanksi sampai penyitaan asset dan pembekuan rekening bank bagi penyelundup pajak. Tax Amnesty yang dilakukan secara rutin di India terbukti gagal, tetapi *tax amnesty* yang dilakukan pada tahun 1997 dapat berhasil menaikkan basis pajak karena program ini ditegaskan sebagai program amnesty yang terakhir dan ditawarkan di tengah inflasi yang

terjadi. Terakhir adalah tax amnesty yang pernah dilakukan di Indonesia tahun 1965 dan 1984, tidak terdapat data lengkap yang dapat dihimpun, namun dengan masih rendahnya jumlah wajib pajak yang terdaftar dibandingkan jumlah penduduk Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan *tax amnesty yang dilakukan di Indonesia tidak dapat menaikkan basis pajak*

3. Program *tax amnesty yang cocok untuk kultur masyarakat Indonesia dikaitkan* dengan perspektif bagi pebisnis Indonesia adalah bahwa: *tax amnesty hanya* diberikan untuk satu kali saja dengan penegakan hukum pasca tax amnesty tanpa pandang bulu; durasi penawaran program diberlakukan dalam jangka waktu yang terbatas dengan program sosialisasi dan kampanye sadar pajak melalui berbagai media yang cukup; tidak mengikut sertakan penunggak pajak; ada jaminan pemerintah kepada mereka yang turut serta dalam *tax amnesty dari tuntutan hukum; adanya azas keadilan; pemerintah harus menerapkan Good Governance*

Sedangkan saran yang dapat diberikan penulis adalah:

1. Program *tax amnesty harus dilaksanakan dengan sistematis, mulai dari* perancangan hukum, sosialisasi kepada tokoh-tokoh panutan masyarakat, sampai dengan *law enforcement berikutnya agar terjadi basis WP yang ber* NPWP meningkat.
2. Perlu evaluasi lebih lanjut atas pelaksanaan *Sunset Policy yang sedang* ditawarkan, bilamana dianggap gagal, maka harapan kebijakan *tax amnesty* dari pengusaha Indonesia perlu disikapi secara arif oleh pemerintah, bukan sekedar penghapusan sanksi tetapi lebih dari itu yaitu pengusaha mengharapkan penghapusan utang pokok pajak dengan membayar sejumlah penalti.
3. Penggunaan dana dari sektor pajak harus transparan, agar masyarakat pembayar pajak tahu manfaat membayar pajak adalah untuk kemakmuran rakyat. Jadi perlu penerapan *good governance dalam pengelolaan dana pajak*.
4. Wajib pajak yang teruji kepatuhan perpajakannya harus diberi penghargaan agar menjadi contoh wajib pajak lainnya dan sebaliknya yang melakukan penyelundupan pajak perlu diberi sanksi berat tanpa tebang pilih.

DAFTAR PUSTAKA

Allingham, M.G. and A. Sadmo.1972. "Income Tax Evation: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, 1 (3-4),pp 323-338

Alm, James, Michael McKee,William Beck. 1990. *Amazing Grace : Tax Amnesties and Compliances*, *National Tax Journal*, March 1990;43,1,Academic Research Library, pg.23

Alm, James. 1998. *The Economics of Tax Amnesties*, Department of Economics, University of Colorado at Boulder.

Becker, G. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach, *Journal of Political Economy*, Vol 76 (March-April), pp 169-217

Hasseldine, John. 1998. " Tax Amnesties: An International Review", *Bulletin for International Fiscal Documentation* 52 No.7 (July 1998)

Hutagaol, John. 2004. Sekilas Tentang Tax Amnesty, *Berita Pajak* No. 1529, 15 Desember 2004

International Tax Glossary, 2005. IBFD, August 2005

Mookherjee, Dilip, and Arindam Das-Gupta. 1995. Tax Amnesties in India: An Empirical Evaluation, *IRIS – India Working Paper* No. 4, September 1995.

Nasution, Darmin. 2007. Antara News, http://www.antara.co.id/arc/2007/8/10/hanya_33-persen-wajib-pajak-masukkan-spt/s.

South Africa Revenue Service (SARS): <http://www.sars.gov.za>

Silitonga, Erwin. 2006. Ekonomi Bawah Tanah, Pengampunan Pajak dan Referendum, Makalah Pada Dies Natalis FE UNPAR ke 31, Bandung, 11 Februari 2006

Skinner, Jonathan and Joel Slemrod. 1985. An Economic Perspective on Tax Evasion, *National Tax Journal*, 38(3), 345-353

Uchitelle, Elliot. 1989. The Effectiveness of Tax Amnesty Programs in Selected Countries, *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, Autumn 1989; 14, 3, Academic Research Library, pg 48

Undang-Undang dan Peraturan

UU No. 28 tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

Peraturan Pemerintah No. 80 tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Perpajakan Berdasarkan UU No. 6 tahun 1983 tentang KUP sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 28 tahun 2007

Peraturan Menteri Keuangan No. 66/PMK.03/2008 tentang Tata Cara Penyampaian atau Pembedaan Surat Pemberitahuan, dan Persyaratan Wajib Pajak yang Dapat

Diberikan Penghapusan Sanksi Administrasi Dalam Rangka Penerapan Pasal 37A UU No. 6 tahun 1983 tentang KUP Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan UU No. 28 tahun 2007

Perdirjen Pajak No. 27/PJ/2008 tentang Tata Cara Penyampaian, Pengadministrasian, serta Penghapusan Sanksi Administrasi Sehubungan dengan Penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan WP Orang Pribadi untuk tahun pajak 2007 dan sebelumnya, dan sehubungan dengan Pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan WP Orang Pribadi atau Wajib Pajak Badan untuk tahun pajak sebelum tahun pajak 2007